Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1433

18. 05. 95

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)

A. Zielsetzung

Die Neuregelung des Asylrechts hat zu einer starken Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wurde personell entscheidend verstärkt, so daß es monatlich wesentlich mehr Asylentscheidungen als vorher treffen kann. Darunter sind vor allem die sogenannten Altfälle, für die teilweise die Verfahrenserleichterungen des Asylverfahrensgesetzes nicht gelten. Derzeit ist die personelle Situation an den Gerichten äußerst angespannt. Das geht insbesondere zu Lasten der klassischen Verfahren, die erheblich zunehmende Verfahrenszeiten erreichen werden. Schon aus diesem Grund müssen alle Möglichkeiten zu einer Vereinfachung und Straffung der Gerichtsverfahren ausgeschöpft werden.

Die infrastrukturelle Entwicklung in den neuen Ländern, aber auch die tiefen Einschnitte des wirtschaftlichen Rückgangs im gesamten Bundesgebiet haben den Blick dafür geschärft, daß auch aus übergeordneten gesellschaftlichen und rechtspolitischen Erwägungen eine Straffung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vonnöten ist. Eine Verkürzung und Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren stellt einen wichtigen Standortfaktor im wirtschaftlichen Wettbewerb der Europäischen Union dar.

B. Lösung

Der Entwurf knüpft an die Vorschläge an, die der Herbstkonferenz 1993 der Justizministerinnen und Justizminister vorlagen. Darüber hinaus erfüllt er eine Reihe weiterer Anliegen, die teilweise schon Gegenstand des Entwurfs einer Verwaltungsprozeßordnung bildeten oder sich aus der verwaltungsgerichtlichen Praxis ergeben haben.

Als zentrale Verfahrensvereinfachungen und -verbesserungen sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- Anpassung der Antragsbefugnis nach § 47 VwGO an die Klagebefugnis nach § 42 VwGO und Einführung einer Fünfjahresfrist für den Normenkontrollantrag,
- klarstellende Änderung des § 48 Abs. 1 VwGO (erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts) im Hinblick auf Rechtsänderungen im Bereich der Planungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen und für Verkehrswege,
- Einschränkung des Beweisantragsrechts bei Massenverfahren,
- Beschränkung bei Rechtsmitteln durch,
  - Einführung der Zulassungsberufung
    und eine
  - allgemeine Wertgrenze für Beschwerden,
- erleichterte Nachbesserung gerichtshängiger Behördenentscheidungen durch die Verwaltung,
- Beschränkung der aufschiebenden Wirkung,
- Beendigung des Rechtsstreits bei Nichtbetreiben des Verfahrens.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (121) – 204 01 – Ve 29/95

Bonn, den 18. Mai 1995

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 682. Sitzung am 31. März 1995 beschlossenen Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 23 Abs. 1 Nr. 5 VwGO erhält folgende Fassung:

   „5. Apothekenleiter, die keinen weiteren Apotheker beschäftigen;"

2. § 47 Abs. 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

   „Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Rechtsvorschrift stellen."

3. § 48 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 1 Nr. 5 werden die Wörter „Planfeststellungsverfahren nach § 7 des Abfallgesetzes" durch das Wort „Verfahren" ersetzt.

   b) In Satz 2 werden nach den Wörtern „Satz 1 gilt" die Wörter „auch für Streitigkeiten über Genehmigungen, die an Stelle einer Planfeststellung erteilt werden, sowie" eingefügt.

4. § 67 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 Satz 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

   „Vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Oberverwaltungsgericht muß sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das gilt auch für die Einlegung der Revision und der Berufung sowie der Beschwerde gegen deren Nichtzulassung und der Beschwerde in den Fällen des § 47 Abs. 7 und des § 99 Abs. 2 dieses Gesetzes sowie des § 17a Abs. 4 Satz 4 des Gerichtsverfassungsgesetzes und für den Antrag auf Zulassung der Berufung nach § 78 Abs. 4 des Asylverfahrensgesetzes."

   b) In Absatz 2 Satz 1 und 3 werden jeweils die Worte „und dem Oberverwaltungsgericht" gestrichen.

5. § 67a Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   a) Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt:

   „Sind an einem Rechtsstreit mehr als fünfzig Personen im gleichen Interesse beteiligt, ohne durch einen Prozeßbevollmächtigten vertreten zu sein, so soll das Gericht ihnen durch Beschluß aufgeben, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Bevollmächtigten zu bestellen. Sind an einem Rechtsstreit eine Vielzahl von Personen, aber weniger als einundfünfzig im gleichen Interesse beteiligt, ohne durch einen Prozeßbevollmächtigten vertreten zu sein, kann das Gericht ihnen durch Beschluß aufgeben, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Bevollmächtigten zu bestellen, wenn sonst die ordnungsgemäße Durchführung des Rechtsstreits beeinträchtigt wäre.

   b) Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden Sätze 3 bis 5.

   c) Satz 5 erhält folgende Fassung:

   „Beschlüsse nach den Sätzen 1 bis 3 sind unanfechtbar."

6. § 80 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

   a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1 und in Nummer 3 wie folgt gefaßt:

   „3. in anderen durch Bundesgesetz oder für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen,"

   b) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

   „Die Länder können auch bestimmen, daß Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, soweit sie sich gegen Maßnahmen richten, die in der Verwaltungsvollstreckung durch die Länder nach Bundesrecht getroffen werden."

7. Nach § 80a wird folgender § 80b eingefügt:

„§ 80b

(1) Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs und der Anfechtungsklage endet mit der Unanfechtbarkeit oder, wenn die Anfechtungsklage im ersten Rechtszug abgewiesen worden ist, mit Ablauf der gesetzlichen Begründungsfrist des gegen die abweisende Entscheidung gegebenen Rechtsmittels. Dies gilt auch, wenn die Vollziehung durch die Behörde ausgesetzt oder die aufschiebende Wirkung durch das Gericht wiederhergestellt oder angeordnet worden ist, es

sei denn, die Behörde hat die Vollziehung bis zur Unanfechtbarkeit ausgesetzt.

(2) Das Gericht des ersten Rechtszuges kann in der klageabweisenden Entscheidung anordnen, daß die aufschiebende Wirkung fortdauert. Auf Antrag kann das Gericht der Hauptsache diese Anordnung aufheben.

(3) § 80 Abs. 5 bis 8 und § 80a gelten entsprechend."

8. In § 84 Abs. 2 erhalten die Nummern 1 und 2 folgende Fassung:

   „1. wenn die Berufung oder die Revision zugelassen worden ist, das Rechtsmittel einlegen,

   2. wenn die Berufung oder die Revision nicht zugelassen worden ist, Nichtzulassungsbeschwerde einlegen oder mündliche Verhandlung beantragen; wird von beiden Rechtsbehelfen Gebrauch gemacht, findet mündliche Verhandlung statt."

9. In § 87 Abs. 1 Satz 2 wird der Punkt am Ende der Nummer 6 durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 7 angefügt:

   „7. der Verwaltungsbehörde die Gelegenheit zur Heilung von Mängeln des Verwaltungsaktes binnen einer Frist von höchstens drei Monaten geben, wenn das nach seiner freien Überzeugung die Erledigung des Rechtsstreits nicht verzögert."

10. § 92 wird wie folgt geändert:

    a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:

    „(1a) Die Klage gilt als zurückgenommen, wenn der Kläger das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts länger als drei Monate nicht betreibt. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Der Kläger ist in der Aufforderung auf die sich aus Satz 1 und § 155 Abs. 2 ergebenden Rechtsfolgen hinzuweisen. Das Gericht stellt durch Beschluß fest, daß die Klage als zurückgenommen gilt."

    b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

    „(2) Ist die Klage zurückgenommen oder gilt sie als zurückgenommen, so stellt das Gericht das Verfahren durch Beschluß ein und spricht die sich nach diesem Gesetz ergebenden Rechtsfolgen der Zurücknahme aus. Der Beschluß ist unanfechtbar."

11. § 93a wird wie folgt geändert:

    a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

    aa) In Satz 1 wird das Wort „kann" durch das Wort „soll" ersetzt.

    bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

    „Ist die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme Gegenstand von weniger als einundfünfzig, aber einer Vielzahl von Verfahren, so kann das Gericht vorab Musterverfahren durchführen und die übrigen Verfahren aussetzen."

    b) In Absatz 2 werden nach Satz 2 folgende Sätze eingefügt:

    „Beweisanträge zu Tatsachen, über die bereits im Musterverfahren Beweis erhoben wurde, kann das Gericht ablehnen, wenn ihre Zulassung nach seiner freien Überzeugung nicht zum Nachweis neuer entscheidungserheblicher Tatsachen beitragen und die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würde. Die Ablehnung kann in der Entscheidung nach Satz 1 erfolgen."

12. Nach § 94 wird folgender § 94a eingefügt:

„§ 94a

Das Gericht soll, wenn die Sache spruchreif ist und der angefochtene Verwaltungsakt unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustandegekommen ist, auf Antrag der Verwaltungsbehörde anordnen, daß die Verhandlung bis zur Behebung dieser Fehler ausgesetzt wird. In dem Beschluß über die Aussetzung des Verfahrens sollen die entscheidungserheblichen Mängel bezeichnet und der Verwaltungsbehörde eine angemessene Frist zur Behebung des Fehlers gesetzt werden. Bei sonstigen Fehlern kann das Gericht anordnen, daß die Verhandlung bis zur Behebung dieser Fehler ausgesetzt wird; Satz 2 gilt entsprechend."

13. In § 114 wird folgender Satz 2 angefügt:

    „Die Verwaltungsbehörde kann ihre Ermessenserwägungen auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen."

14. § 124 erhält folgende Fassung:

„§ 124

(1) Gegen Endurteile einschließlich der Teilurteile nach § 110 und gegen Zwischenurteile nach den §§ 109 und 111 steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn das Verwaltungsgericht oder auf Beschwerde gegen die Nichtzulassung das Oberverwaltungsgericht sie zugelassen hat.

(2) Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
2. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht,
3. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist oder
4. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

(3) Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung gebunden.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht, wenn die Berufung durch Bundesgesetz ausgeschlossen ist."

15. § 125 wird durch folgende §§ 125, 125a und 125b ersetzt:

„§ 125

(1) Die Nichtzulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht kann selbständig durch Beschwerde angefochten werden.

(2) Die Beschwerde ist bei dem Gericht, gegen dessen Urteil Berufung eingelegt werden soll, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils einzulegen. Die Beschwerde muß das angefochtene Urteil bezeichnen.

(3) Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Gericht, gegen dessen Urteil Berufung eingelegt werden soll, einzureichen. Sie muß die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, enthalten.

(4) Die Einlegung der Beschwerde hemmt die Rechtskraft des Urteils.

(5) Wird der Beschwerde nicht abgeholfen, entscheidet das Oberverwaltungsgericht durch Beschluß. Der Beschluß bedarf keiner Begründung. Mit der Zurückweisung der Beschwerde durch das Oberverwaltungsgericht wird das Urteil rechtskräftig.

(6) Wird der Beschwerde abgeholfen oder läßt das Oberverwaltungsgericht die Berufung zu, so wird das Beschwerdeverfahren als Berufungsverfahren fortgesetzt; der Einlegung einer Berufung durch den Beschwerdeführer bedarf es nicht. Darauf ist in dem Beschluß hinzuweisen.

§ 125a

(1) Die Berufung ist bei dem Gericht, dessen Entscheidung angefochten wird, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich einzulegen. Die Berufungsfrist ist auch gewahrt, wenn die Berufung innerhalb der Frist bei dem Oberverwaltungsgericht eingeht.

(2) Die Berufungsschrift muß das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen; im Falle des § 125 Abs. 6 beträgt die Begründungsfrist einen Monat nach Zustellung des Beschlusses über die Zulassung der Berufung. Die Begründung ist bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muß einen bestimmten Antrag enthalten sowie die verletzte Rechtsnorm und die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel angeben.

§ 125b

Das Oberverwaltungsgericht prüft, ob die Berufung statthaft und ob sie in der gesetzlichen Form und Frist eingelegt und begründet worden ist. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, so ist die Berufung unzulässig."

16. Der bisherige § 125 wird § 125c.

17. Dem § 126 Abs. 2 wird folgender Absatz angefügt:

„(3) Die Berufung gilt als zurückgenommen, wenn der Berufungskläger das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts länger als drei Monate nicht betreibt. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Der Berufungskläger ist in der Aufforderung auf die sich aus Satz 1 und § 155 Abs. 2 ergebenden Rechtsfolgen hinzuweisen. Das Gericht stellt durch Beschluß fest, daß die Berufung als zurückgenommen gilt. Absatz 2 gilt entsprechend."

18. In § 130a wird die Verweisung „§ 125 Abs. 2 Satz 3 bis 5" durch die Verweisung „§ 125c Abs. 2 Satz 3 bis 5" ersetzt.

19. § 131 wird aufgehoben.

20. § 145 wird aufgehoben.

21. § 146 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 werden die Worte „zweihundert Deutsche Mark" durch die Worte „eintausend Deutsche Mark" ersetzt.

b) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„Die Beschwerde gegen Beschlüsse über die Aussetzung der Vollziehung (§§ 80, 80a) und über einstweilige Anordnungen (§ 123) sowie gegen Beschlüsse in Verfahren über die Prozeßkostenhilfe ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes eintausend Deutsche Mark oder bei einer Erstattungsstreitigkeit zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder Behörden zehntausend Deutsche Mark nicht übersteigt."

22. § 187 Abs. 3 wird aufgehoben.

Artikel 2

Änderung des Flurbereinigungsgesetzes

Dem § 140 des Flurbereinigungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Vor dem Flurbereinigungsgericht müssen Beteiligte und Teilnehmergemeinschaften nicht durch Bevollmächtigte (§ 67 Abs. 1 VwGO) vertreten sein."

Artikel 3

Überleitungsvorschriften

(1) Für die Zulässigkeit der Berufungen gelten die bisherigen Vorschriften, wenn vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts

- die mündliche Verhandlung, auf die das anzufechtende Urteil ergeht, geschlossen worden ist,
- in Verfahren ohne mündliche Verhandlung die Geschäftsstelle zum Zwecke der Zustellung die anzufechtende Entscheidung an die Parteien hinausgegeben hat.

(2) Im übrigen richten sich die Zuständigkeit des Gerichts für die Entscheidung über einen Rechtsbehelf gegen einen Verwaltungsakt und die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt sowie die Zulässigkeit eines Rechtsmittels gegen eine gerichtliche Entscheidung nach den bisher geltenden Vorschriften, wenn der Verwaltungsakt vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben oder die gerichtliche Entscheidung vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden ist.

(3) In Verfahren über Klagen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erhoben worden sind oder für die eine Klagefrist vor diesem Tage begonnen hat, sowie in Verfahren über Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes verkündet oder von Amts wegen anstelle einer Verkündung zugestellt worden sind, gelten für die Prozeßvertretung der Beteiligten die bisherigen Vorschriften.

(4) Ist die in § 47 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung dieses Gesetzes bestimmte Frist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits abgelaufen oder beträgt sie weniger als ein Jahr, so kann der Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit einer Rechtsvorschrift noch binnen eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt werden.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Begründung

I.
Allgemeines

A. Allgemeine Zielsetzung und Ausgangslage

Die Neuregelung des Asylrechts hat zu einer starken Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wurde personell entscheidend verstärkt, so daß es monatlich wesentlich mehr Asylentscheidungen als vorher treffen kann. Darunter sind vor allem die sogenannten Altfälle, für die teilweise die Verfahrenserleichterungen des Asylverfahrensgesetzes nicht gelten. Derzeit ist die personelle Situation an den Gerichten äußerst angespannt. Das geht insbesondere zu Lasten der klassischen Verfahren, die erheblich zunehmende Verfahrenszeiten erreichen werden. Schon aus diesem Grund müssen alle Möglichkeiten zu einer Vereinfachung und Straffung der Gerichtsverfahren ausgeschöpft werden.

Die infrastrukturelle Entwicklung in den neuen Ländern, aber auch die tiefen Einschnitte des wirtschaftlichen Rückgangs im gesamten Bundesgebiet haben den Blick dafür geschärft, daß auch aus übergeordneten gesellschaftlichen und rechtspolitischen Erwägungen eine Straffung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vonnöten ist. Eine Verkürzung und Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren stellt einen wichtigen Standortfaktor im wirtschaftlichen Wettbewerb der Europäischen Union dar. So haben die Regierungschefs der Länder mit Beschluß vom 17. Juni 1993 den Bericht der von den Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit Beschluß vom 29. Oktober 1992 eingesetzten Arbeitsgruppe „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren" zustimmend zur Kenntnis genommen und die Fachministerkonferenzen gebeten, ihnen Empfehlungen zur Umsetzung der Vorschläge vorzulegen. Die Justizministerkonferenz hat in ihren Beschlüssen vom 4./5. November 1993 das Bemühen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren begrüßt.

B. Die vorgeschlagenen Maßnahmen

1. Ausgangslage

Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit mehrfach den Versuch unternommen, die hohe Geschäftsbelastung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Änderung des Prozeßrechts zu mildern. Zuletzt wurden durch das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege vom 11. Januar 1993 (BGBl. I S. 50) Vereinfachungsvorschriften geschaffen.

In dieser Novelle ist jedoch die veränderte Ausgangslage seit Inkrafttreten des neuen Asylrechts am 1. Juli 1993 noch nicht berücksichtigt. Die hohen Eingangszahlen im Asylbereich, die ihre Auswirkungen auf die klassischen Verfahren zeigen, erfordern zwingend Vorschriften zur Verfahrenskonzentration. Die Belastung der Verwaltungsgerichte gebietet es, auch die weiterreichenden Entlastungsvorschläge der Justizministerkonferenz möglichst rasch umzusetzen.

2. Grundzüge der vorgeschlagenen Maßnahmen

a) Antragsbefugnis nach § 47 VwGO, zeitliche Beschränkung des Antragrechts

Die weit gefaßte Antragsbefugnis wird an die Regelung der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO angepaßt. Ferner ist die Einführung einer Fünfjahresfrist für den Normenkontrollantrag vorgesehen.

b) Erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nach § 48 Abs. 1 VwGO

Die Vorschrift über die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nach § 48 Abs. 1 VwGO bedarf im Hinblick auf Rechtsänderungen im Bereich der Planungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen und für Verkehrswege einer Klarstellung dahin, daß das Oberverwaltungsgericht in den Fällen des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 7, 8 und 9 VwGO im ersten Rechtszug nicht nur dann entscheidet, wenn die entsprechenden Streitigkeiten ein „Planfeststellungsverfahren" betreffen, sondern auch dann, wenn an die Stelle des Planfeststellungsbeschlusses eine „Plangenehmigung" tritt.

c) Massenverfahren

Die vorhandenen Vorschriften über Massenverfahren reichen zur Bewältigung der Problemlage nicht aus. Das Beweisantragsrecht bei Nachverfahren wird dahin gehend geändert, daß es nicht zur Verfahrensverzögerung eingesetzt werden kann. Die starren Voraussetzungen der Anwendung der Vorschriften über das Massenverfahren werden flexibler gestaltet.

d) Rechtsmittel

Die Berufung bedarf allgemein der Zulassung, die Beschwerde ist nurmehr bei Erreichen einer Beschwerdesumme zulässig.

e) Nachbesserung durch die Verwaltung

Zur beschleunigten Bereinigung eines Rechtsstreits und zur Vermeidung von mehrfachen gerichtlichen Auseinandersetzungen in derselben Sache kann das Gericht der Verwaltung Gelegenheit zur Behebung von Mängeln geben. Dies geschieht im vorbereitenden Verfahren, aber auch bei Spruchreife durch die Möglichkeit, den Rechtsstreit auszusetzen. Weiterhin soll der Verwaltung erlaubt werden, eine zwar vorhandene,

aber fehlerhafte Begründung noch im gerichtlichen Verfahren zu ergänzen.

f) Aufschiebende Wirkung

Bei einer klageabweisenden Entscheidung soll die aufschiebende Wirkung mit Beendigung des erstinstanzlichen Verfahrens entfallen, um den Anreiz dafür zu nehmen, Rechtsmittel allein deswegen einzulegen, daß der Eintritt der Unanfechtbarkeit eines belastenden Verwaltungsaktes verzögert wird.

g) Nichtbetreiben des Verfahrens

Im Fall des Nichtbetreibens des Verfahrens soll die gesetzliche Fiktion der Klagerücknahme gelten.

C. Auswirkungen des Gesetzes

Da die vorgeschlagenen Maßnahmen der Verfahrensvereinfachung und -verkürzung dienen, werden sie sich kostenmindernd auswirken.

D. Gesetzgebungszuständigkeit

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Artikel 72 GG.

II. Die einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)

Zu Nummer 1 (§ 23 VwGO)

Nach § 23 Abs. 1 Nr. 5 VwGO in der derzeitigen Fassung dürfen nur Apotheker, die keine Gehilfen haben, die Berufung zum ehrenamtlichen Richter ablehnen. Der Begriff „Gehilfe" ist umfassend.

Nach dem Wortlaut kann „Gehilfe" alles pharmazeutische oder nichtpharmazeutische Personal (z. B. Apothekenhelferin) einer Apotheke sein. Dies trägt den Gegebenheiten des Gesetzes über das Apothekenwesen – ApoG in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 1980 (BGBl. I S. 1993), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Ausführung des Abkommens vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Ausführungsgesetz) vom 27. April 1993 (BGBl. I S. 512), und der Apothekenbetriebsordnung (ApBetrO) vom 9. Februar 1987 (BGBl. I S. 547), zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel X Sachgebiet D Abschnitt II Nr. 22a des Vertrages 105-3 vom 31. August 1990 (BGBl II S. 889, 1083), nicht ausreichend Rechnung.

Die Möglichkeiten, den Apothekenleiter – und sei es auch nur vorübergehend – zu vertreten, bestehen nicht unbeschränkt. § 7 ApoG und § 2 Abs. 2 ApBetrO schreiben aus Gründen der Arzneimittelsicherheit vor, daß der Apothekenleiter die Apotheke persönlich zu leiten und die Tätigkeiten des Apothekenpersonals zu überwachen hat. Diese Verpflichtung hat grundlegende Bedeutung. Es muß also jederzeit gewährleistet sein, daß die Apotheke unter der Leitung eines Apothekers steht.

Um diesen Erfordernissen zu genügen, sind nach derzeitiger Regelung Apotheker, die in ihrer Apotheke keine weiteren Apotheker angestellt haben, gehalten, sich für die Zeit der Ausübung einer ehrenamtlichen Richtertätigkeit um eine geeignete Vertretung zu bemühen und die persönliche Leitung der Apotheke eigens auf einen Apotheker als Vertreter zu übertragen.

Diese Rechtslage war bereits im Jahr 1974 Anlaß, § 35 Nr. 4 des Gerichtsverfassungsgesetzes – GVG, der ursprünglich ebenso formuliert war wie § 23 Abs. 1 Nr. 5 VwGO, entsprechend zu ändern (vgl. Amtliche Begründung zu Artikel 2 Nr. 7 des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafverfahrensrechts – 1. StVRG vom 9. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3393). Dadurch wurde erreicht, daß die ordnungsgemäße Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln nicht durch die Tätigkeit des Apothekenleiters als Schöffe beeinträchtigt wird. Ein Apothekenleiter, der zum Schöffenamt herangezogen wird, muß sich dann nicht erst um eine Vertretung kümmern, die in der Zeit seiner Abwesenheit die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Betrieb der Apotheke übernimmt.

Zu Nummer 2 (§ 47 VwGO)

Nach der bisherigen Fassung des § 47 Abs. 2 VwGO kann den Antrag jeder stellen, der einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat. Diese Antragsbefugnis soll an die Regelung der Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) angepaßt werden.

Das verwaltungsgerichtliche Normenkontrollverfahren ist einerseits Rechtsschutz, andererseits objektives Rechtsbeanstandungsverfahren. Künftig soll die Gewährleistung des Individualrechtsschutzes als Zulassungsvoraussetzung ein stärkeres Gewicht erhalten. Die Antragsbefugnis wird deshalb an die für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen geltende Klagebefugnis angepaßt, wonach die Klage nur zulässig ist, wenn der Kläger geltend macht, durch die Entscheidung oder deren Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Gründe, im Normenkontrollverfahren eine über die Rechtsverletzungsbehauptung hinausgehende Antragsbefugnis zuzulassen, wiegen die damit verbundenen Nachteile nicht auf.

Darüber hinaus ist die Einführung einer Fünfjahresfrist für den Normenkontrollantrag vorgesehen. Dieser Antrag ist nach derzeit geltendem Recht an keine Fristen gebunden. Er kann deshalb, soweit nicht ausnahmsweise ein Fall der Verwirkung des Antragsrechts vorliegt, auch noch Jahre nach dem Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift von jeder natürlichen oder juristischen Person, die durch diese Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat, sowie von jeder Behörde gestellt werden. Danach ist es möglich, daß Normen (z. B. Bebauungspläne), die bereits seit langem praktiziert worden sind und auf deren Rechtsgültigkeit sowohl die zuständigen Behörden als auch die berührten Bürger vertraut haben, auf Antrag eines Betroffenen für nichtig erklärt werden und damit als Rechtsgrundlage nicht nur für zukünftige behördliche Entscheidungen (z. B. Baugenehmigungen),

sondern auch für solche Verwaltungsakte entfallen, die bereits erlassen, jedoch noch nicht bestandskräftig oder – im Falle der verwaltungsgerichtlichen Klage – noch nicht durch rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen unanfechtbar geworden sind. Dies kann zu einer erheblichen Beeinträchtigung der – insbesondere im Bereich des Bauplanungsrechts und des Abgabenrechts bedeutsamen – Rechtssicherheit führen. Der Entwurf sieht deshalb eine zeitliche Beschränkung des Antragsrechts auf fünf Jahre vor. Durch eine solche Regelung wird die Befugnis der Verwaltungsgerichte, Normen inzident auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen, nicht berührt.

Zu Nummer 3 (§ 48 VwGO)

a) Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über „Planfeststellungsverfahren nach § 7 des Abfallgesetzes für die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung von ortsfesten Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen und von ortsfesten Anlagen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 des Abfallgesetzes gelagert oder abgelagert werden". Diese Regelung knüpft an die frühere Fassung des § 7 AbfG an, wonach ortsfeste Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen im Wege eines Planfeststellungsverfahrens zugelassen worden sind. Diese Vorschrift des § 7 AbfG ist jedoch durch Artikel 6 Nr. 1 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) dahin geändert worden, daß die Errichtung und der Betrieb von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes der Genehmigung nach den Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes, also nicht mehr – wie dies bei der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen zur Ablagerung von Abfällen (Deponien) sowie bei der wesentlichen Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes der Fall ist (vgl. § 7 Abs. 2 AbfG) – der Planfeststellung bedürfen (§ 7 Abs. 1 AbfG). Diese Rechtsänderung hat Zweifel darüber aufkommen lassen, ob das Oberverwaltungsgericht im Hinblick auf die unverändert gebliebene Fassung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO auch weiterhin im ersten Rechtszug in Verwaltungsrechtssachen der hier fraglichen Art, soweit das „Planfeststellungsverfahren" entfallen ist, entscheidet.

   Die im Entwurf vorgesehene Änderung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 stellt klar, daß die durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz geänderte Fassung des § 7 AbfG an der bisher bestehenden erstinstanzlichen Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nichts ändern soll, soweit es um Streitigkeiten geht, die die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung von ortsfesten Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen und von ortsfesten Anlagen betreffen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 des Abfallgesetzes gelagert oder abgelagert werden.

b) Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im ersten Rechtszug nicht nur über Streitigkeiten im Bereich der Abfallbeseitigung. Es entscheidet erstinstanzlich u. a. auch über Streitigkeiten, die

   - Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung neuer Strecken von Straßenbahnen und von öffentlichen Eisenbahnen sowie für den Bau oder die Änderung von Rangier- und Containerbahnhöfen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO),
   - Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VwGO),
   - Planfeststellungsverfahren für den Neubau oder den Ausbau von Bundeswasserstraßen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 VwGO)

   betreffen.

   Durch das Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz) vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123) sind das Bundesbahngesetz (vgl. Artikel 1 Nr. 2 – § 36b Abs. 2 des Bundesbahngesetzes), das Bundesfernstraßengesetz (vgl. Artikel 2 Nr. 5 Buchstabe b – § 17 Abs. 1a des Bundesfernstraßengesetzes) und das Bundeswasserstraßengesetz (vgl. Artikel 3 Nr. 3 Buchstabe b – § 14 Abs. 1a des Bundeswasserstraßengesetzes) dahin geändert worden, daß jeweils anstelle eines an sich vorgesehenen Planfeststellungsbeschlusses für bestimmte Vorhaben eine Plangenehmigung erteilt werden kann. Insoweit erscheint gleichfalls zweifelhaft, ob im Hinblick auf die derzeit geltende Fassung des § 48 Abs. 1 VwGO die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für Rechtsstreitigkeiten im Sinne des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, 8 und 9 VwGO auch noch in den Fällen gegeben ist, in denen die Behörde anstelle eines Planfeststellungsverfahrens ein Genehmigungsverfahren durchführt. Durch die im Entwurf vorgesehene Änderung des § 48 Abs. 1 Satz 2 VwGO soll klargestellt werden, daß das Oberverwaltungsgericht auch dann im ersten Rechtszug entscheidet, wenn die Streitigkeit eine Genehmigung betrifft, die an die Stelle einer Planfeststellung in den in § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, 8 und 9 VwGO angeführten Verfahren tritt.

Zu Nummer 4 (§ 67 VwGO)

Durch die Neufassung des § 67 Abs. 1 Satz 1 und 2 VwGO wird der Vertretungszwang, der bislang für Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht galt, auf die Verfahren bei den Oberverwaltungsgerichten ausgedehnt.

Dieser Zwang zur Vertretung, die im wesentlichen eine anwaltliche sein wird, dient zum einen einem

konzentrierten, rechtskundigen Prozessieren vor den Oberverwaltungsgerichten. Zum anderen ermöglicht der Vertretungszwang eine wirksame und die Oberverwaltungsgerichte entlastende Ausformung der allgemeinen Zulassungsberufung (siehe unter den Nummern 14 und 15), weil in Verbindung damit die Begründungspflicht nicht nur für die Berufung, sondern auch und gerade für die Nichtzulassungsbeschwerde eingeführt werden kann. Die Skepsis, die der entlastenden Wirkung einer Zulassungsberufung bislang entgegengebracht wurde, beruhte im wesentlichen auf der Annahme, mangels Begründungspflicht müsse das Gericht auch im Beschwerdeverfahren die Sache mit einem dem Berufungsverfahren entsprechenden Aufwand bearbeiten. Dieses Argument wird durch die Einführung einer Begründungspflicht hinfällig.

Vom Vertretungszwang ausgenommen soll derjenige Verfahrensbeteiligte sein, der keine eigenen Anträge stellt, wie dies vielfach beim Beigeladenen der Fall ist. Insoweit besteht unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung keine Notwendigkeit, einen Vertretungszwang vorzusehen.

Eine wesentliche tatsächliche Änderung wird durch die Einführung des Vertretungszwangs nicht bewirkt, denn bereits jetzt ist die weitaus überwiegende Zahl der Privatpersonen in Verfahren vor den Oberverwaltungsgerichten anwaltlich vertreten: 1989 waren 79,5% der Privatpersonen, die Rechtsmittelführer waren, im Berufungsverfahren anwaltlich vertreten. Als Rechtsmittelgegner wurden Privatpersonen sogar in 87,2% aller Fälle durch einen Rechtsanwalt vertreten. Für juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden verbleibt es bei der Regelung des § 67 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

Zu Nummer 5 (§ 67a VwGO)

Die Änderungen in Absatz 1 sollen die Abwicklung einer größeren Zahl von Verfahren mit gleicher Interessenlage erleichtern. Die Sonderregelungen über Massenverfahren (§ 67a VwGO) sind nach der vorgeschlagenen Änderung des § 67a Abs. 1 Satz 1 in der Regel anzuwenden, wenn in einem Rechtsstreit mehr als 50 Personen im gleichen Interesse beteiligt sind. In diesem Fall haben die Verfahren nämlich bereits ein solches Ausmaß erreicht, daß eine zügige Abwicklung nur noch mit den Verfahrenserleichterungen gewährleistet ist.

Aber auch die Abwicklung eines Verfahrens mit weniger als 51 Klägern kann das Gericht, zumal wenn die Kläger nicht durch gemeinsame Bevollmächtigte vertreten sind, vor kaum lösbare Probleme stellen. Durch die Regelung in Absatz 1 Satz 2 soll deshalb dem Gericht die Möglichkeit eingeräumt werden, auch bei Verfahren mit weniger als 51 Klägern, aber ähnlicher Komplexität, den Klägern die Bestellung eines gemeinsamen Bevollmächtigten aufzugeben.

Zu Nummer 6 (§ 80 VwGO)

Die für Fragen des Verwaltungsprozeßrechts zuständigen Referenten des Bundes und der Länder haben bei ihrer Besprechung am 16. September 1993 in Dresden die Einfügung einer Öffnungsklausel in § 80 Abs. 2 Nr. 3 des Inhalts befürwortet, daß die aufschiebende Wirkung auch in durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen (für den Vollzug des Landesrechts) entfällt; die Justizministerkonferenz hat sich diesen Vorschlag im Beschluß vom 4./5. November 1993 zu eigen gemacht.

Die Regelung steht im Zusammenhang mit der Einschränkung der aufschiebenden Wirkung in § 80b (siehe unter Nummer 7). Auch hiermit soll dem Anreiz entgegengewirkt werden, von allen zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln allein deshalb Gebrauch zu machen, um den Eintritt der Unanfechtbarkeit möglichst lange hinauszuzögern.

Durch diese Öffnungsklausel in § 80 Abs. 2 Nr. 3 wird die Regelung des § 187 Abs. 3 insoweit hinfällig, als die Länder Verwaltungsvollstreckung nach Landesrecht betreiben. Für die wenigen durch die Öffnungsklausel noch nicht erfaßten Fälle der Vollstreckung nach Bundesrecht durch die Länder erscheint eine gesonderte Regelung in § 187 Abs. 3 unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit nicht zweckmäßig, so daß § 80 Abs. 2 insoweit um einen Satz 2 ergänzt wird.

Zu Nummer 7 (§ 80b VwGO)

Nach geltendem Recht dauert die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs regelmäßig bis zur Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts an. Das kann Anreiz dazu geben, von den zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen einschließlich aller Rechtsmittel allein deshalb Gebrauch zu machen, weil dadurch der Eintritt der Unanfechtbarkeit eines belastenden Verwaltungsakts möglichst lange hinausgezögert werden kann.

Dem läßt sich durch eine Regelung begegnen, nach der die aufschiebende Wirkung grundsätzlich mit der Beendigung des erstinstanzlichen Verfahrens entfällt, sofern eine klageabweisende Entscheidung ergeht. Hat eine Anfechtungsklage im ersten Rechtszug nach eingehender Prüfung des Rechtsschutzbegehrens keinen Erfolg, so ist es in der Regel nicht gerechtfertigt, daß die aufschiebende Wirkung auch noch während des gesamten Rechtsmittelverfahrens fortdauert.

Soweit die Besonderheiten des Einzelfalles etwas anderes gebieten, kann dem durch die Möglichkeit besonderer gerichtlicher Anordnungen Rechnung getragen werden.

Eine ähnliche Regelung ist bereits im sogenannten „Gemeinschaftsentwurf eines Gesetzes betreffend Sofortmaßnahmen zur Entlastung der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zur Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens" im Sommer 1976 von der Konferenz der Chefpräsidenten der Verwaltungsgerichtsbarkeit und dem Bund Deutscher Verwaltungsrichter, später sowohl vom Entwurf der Verwaltungsprozeßordnung (§ 137 EVwPO) wie auch von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Verwaltungsgerichtsbarkeit (vgl. deren Bericht vom Oktober 1988 S. 70) vorgeschlagen worden. Der in § 80b Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Antrag stellt den Beschleunigungseffekt dieses Vorschlags nicht in Fra-

ge, da er in das Hauptsacheverfahren eingebunden bleibt, in der Regel also erst nach Einlegung des Rechtsmittels gestellt werden wird.

Der Wegfall der aufschiebenden Wirkung erst nach Ablauf der Rechtsmittelbegründungsfrist ermöglicht es dem Gericht der Hauptsache, über ein einstweiliges Rechtsschutzbegehren rechtzeitig zu entscheiden.

Der Beschleunigungseffekt wird nicht dadurch in Frage gestellt, daß § 80 Abs. 5 bis 8 und § 80a entsprechend gelten. Zwar löst ein derartiger Antrag immer die Pflicht des Gerichts zur Abwägung aller im konkreten Fall betroffenen öffentlichen und privaten Interessen aus, jedoch wird die Abwägung durch das Vorliegen des klageabweisenden erstinstanzlichen Urteils wesentlich erleichtert. Die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache eingelegten Rechtsbehelfs, die ein wesentliches Element der Abwägung durch das Gericht darstellen, sind in der ersten Instanz bereits abschließend geprüft, so daß das Gericht nur bei Zweifeln an dieser Entscheidung eine umfangreiche Interessenabwägung in der Regel im Rahmen einer Nichtzulassungsbeschwerde vornehmen muß. Insoweit wird aber auch dem Obergericht die Möglichkeit eingeräumt, handgreiflich falsche Entscheidungen der ersten Instanz zu korrigieren, so daß die Rechtssuchenden nicht zu Verfassungsbeschwerden gedrängt werden.

Zu Nummer 8 (§ 84 VwGO)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu der Einführung der allgemeinen Zulassungsberufung. Da mit Rücksicht auf Artikel 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II S. 686) gewährleistet sein soll, daß in einer Instanz über das Rechtsschutzbegehren mündlich verhandelt wird, ist in § 84 Abs. 2 Nr. 2 als Rechtsbehelf der Antrag auf mündliche Verhandlung vorgesehen, wenn im Gerichtsbescheid die Berufung nicht zugelassen worden ist. Ist die Berufung zugelassen, ist eine Entscheidung über die Berufung im Beschlußverfahren nicht möglich (vgl. § 130a VwGO).

Zu Nummer 9 (§ 87 VwGO)

Die Regelung strebt an, daß schon im vorbereitenden Verfahren die Behörde Gelegenheit erhält, Mängel des Verwaltungsakts zu heilen, wenn dadurch keine Verzögerung des Verfahrens eintritt. Damit soll vermieden werden, daß ein im materiellen Ergebnis „richtiger" Verwaltungsakt durch stattgebendes Anfechtungsurteil aufgehoben werden muß, dann erneut erlassen und u. U. nochmals der gerichtlichen Überprüfung unterworfen wird.

Zu Nummer 10 (§ 92 VwGO)

In der Verwaltungsgerichtsordnung fehlt eine Regelung über die Beendigung des Rechtsstreits bei Nichtbetreiben des Verfahrens. Die auf das gerichtliche Verfahren in Asylsachen beschränkte Regelung in § 33 AsylVfG in der Fassung bis zum 30. Juni 1992, nach der ein gerichtliches Verfahren erledigt ist, wenn es der Kläger länger als drei Monate nicht betreibt, hat sich als unpraktikabel erwiesen. § 81 AsylVfG in der seit 1. Juli 1992 geltenden Fassung sieht nun eine gesetzliche Fiktion der Rücknahme der Klage vor, wenn der Kläger das Verfahren trotz Aufforderung des Gerichts länger als einen Monat nicht betreibt.

Auch in der Praxis der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht ein Bedürfnis dafür, vereinfacht Verfahren abzuschließen, die ein Kläger entgegen seiner prozessualen Mitwirkungspflicht nicht fördert und auch nicht durch Angabe prozeßbeendender Erklärungen zum Abschluß bringt. Einem derartigen Verhalten muß mit rechtsstaatlichen Mitteln eindeutig begegnet werden können.

Der Ausweg der Praxis, in Anlehnung an § 63 Abs. 1 GKG Verfahren ohne formalen Abschluß als beendet zu behandeln, ist rechtsstaatlich unbefriedigend. Als sachgerechte Regelung bietet sich die gesetzliche Fiktion der Klagerücknahme an, wie sie durch das Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juni 1992 für das asylgerichtliche Verfahren in § 81 AsylVfG bereits eingeführt wurde, weil es sich bei der Klagerücknahme um einen eindeutigen und in seinen Folgewirkungen feststehenden prozessualen Tatbestand handelt. Eine Äußerungsfrist von drei Monaten erscheint ausreichend und angemessen (vgl. auch Bericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Verwaltungsgerichtsbarkeit S. 25). Rechtsklarheit und Rechtssicherheit fordern es, daß das Gericht über die Rücknahme mit konstitutiver Wirkung durch Beschluß entscheidet, der die Verfahrensbeendigung feststellt. Der Beschluß beschränkt sich daher nicht darauf, wie nach der geltenden Rechtslage nur die Folgen der Rücknahme einer Klage anzusprechen.

Zu Nummer 11 (§ 93a VwGO)

Die Änderung in Absatz 1 soll die Abwicklung einer größeren Zahl von Verfahren mit gleicher Interessenlage erleichtern. Die Sonderregelungen über Massenverfahren (§ 67a VwGO) sind nach der jetzigen Ausgestaltung des § 67a Abs. 1 auf jeden Fall anzuwenden, wenn in einem Rechtsstreit mehr als 50 Personen im gleichen Interesse beteiligt sind. In diesem Fall haben die Verfahren nämlich bereits ein solches Ausmaß erreicht, daß eine zügige Abwicklung nur noch mit den Verfahrenserleichterungen gewährleistet ist.

Aber auch die Abwicklung eines Verfahrens mit weniger als 51 Klägern kann das Gericht, zumal wenn die Kläger nicht durch gemeinsame Bevollmächtigte vertreten sind, vor kaum lösbare Probleme stellen. Durch die Regelung in Absatz 1 Satz 2 – neu – soll deshalb dem Gericht die Möglichkeit eingeräumt werden, auch bei Verfahren mit weniger als 51 Klägern, aber ähnlicher Komplexität ein Musterverfahren durchzuführen.

Die in der VwGO enthaltenen Vorschriften über die Bearbeitung von Massenverfahren reichen zur Bewältigung der Problemlage nicht aus.

Zwar räumt § 93 VwGO dem Gericht die Möglichkeit ein, im Musterverfahren erhobene Beweise in das

Nachverfahren einzuführen. Es muß jedoch die Beteiligten hierzu hören und setzt sich, wenn es deren Beweisanträge unberücksichtigt läßt, der Aufklärungsrüge im Rechtsmittelverfahren aus.

Die VwGO wird deshalb um eine Regelung ergänzt, die dem Gericht die ausdrückliche Möglichkeit eröffnet, in den Folgeverfahren Beweisanträge zu bereits im Musterverfahren erschöpften Beweisthemen ohne Risiko der Aufklärungsrüge abzulehnen, damit nicht mittels derartiger Beweisanträge eine mündliche Verhandlung erzwungen werden kann (gesetzliche Präklusion).

Zu Nummer 12 (§ 94a VwGO)

Die Regelung dient der beschleunigten Bereinigung eines Rechtsstreits und der Vermeidung von mehrfachen gerichtlichen Auseinandersetzungen in derselben Sache.

Das Gericht muß nach der bisherigen Rechtslage in der Regel einen Verwaltungsakt, der mit einem Fehler behaftet ist, aufheben, wenn der Kläger durch den Fehler in seinen Rechten verletzt ist. Die Frage, ob die Rechtsordnung einen solchen Akt im Ergebnis materiell ermöglichen würde, wird vom Gericht nicht mehr geprüft. Nicht selten wird deshalb derselbe Sachverhalt gerichtlich zweimal ausgetragen: Im ersten Verfahren wird alleine wegen des der Verwaltung unterlaufenen Fehlers der Klage stattgegeben, im zweiten Verfahren wird der nunmehr ohne Mängel erlassene Akt auf seine (materielle) Vereinbarkeit mit der Rechtsordnung gerichtlich überprüft.

Hierzu gehören zum Beispiel die Fälle der unterbliebenen Anhörung, der fehlenden Ermessensbegründung, der fehlenden vorgängigen Ausnahmeentscheidung und der nichtigen Satzung als Rechtsgrundlage.

In diesen Fällen soll dem Gericht die Möglichkeit eingeräumt werden, den Rechtsstreit auszusetzen, um der Verwaltung Gelegenheit zur Behebung der Mängel zu geben. In der Kostenentscheidung muß diese Tatsache allerdings zugunsten des Klägers berücksichtigt werden.

Im Zusammenhang mit dieser Regelung steht auch ein Änderungsbedarf in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder (§§ 45, 46).

Zu Nummer 13 (§ 114 VwGO)

Die Regelung steht im Zusammenhang mit der Einfügung des § 94a, wonach der Behörde eine Nachbesserungsmöglichkeit noch während des gerichtlichen Verfahrens eingeräumt werden soll. Da eine Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder (§ 45) nur eine Erleichterung insoweit bringen kann, daß eine nicht vorhandene Begründung noch im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden kann, bedarf die gesetzliche Zulassung auch des Nachschiebens von Gründen für Ermessensentscheidungen bei einer fehlerhaften Begründung einer gesonderten Regelung. Damit werden die bereits durch die Rechtsprechung zugelassenen Ergänzungsmöglichkeiten der Verwaltungsbehörde in das Gesetz aufgenommen. Der von der Rechtsprechung vorgenommenen Konstruktion über den Erlaß eines neuen Verwaltungsakts, der im Wege der Klageänderung vom Kläger in das Verfahren einbezogen werden kann, bedarf es nicht mehr.

Zugleich wird mit dieser Regelung auch die Streitfrage geklärt, ob ein Nachschieben von Gründen durch die Ausgangsbehörde auch dann möglich ist, wenn diese mit der Widerspruchsbehörde nicht identisch ist. Wenn dem Zweck des Vorverfahrens bereits genügt ist oder sich sein Zweck ohnehin nicht (mehr) erreichen läßt, seine Durchführung sich mithin als leere Förmelei erweisen würde, bedarf es auch keines erneuten Vorverfahrens.

Mit der Regelung in § 114 Satz 2 wird der Verwaltungsbehörde gestattet, noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Ermessens-)Gründe nachzuschieben und auf diese Weise einen fehlerhaften Verwaltungsakt zu heilen. Im Rahmen der Kostenentscheidung muß dann allerdings berücksichtigt werden, daß der Kläger ohne diese der Behörde eingeräumte Möglichkeit obsiegt hätte.

Bei gebundenen Entscheidungen ist eine gesonderte Regelung nicht erforderlich; hier läßt sich die Problematik mit der unbestrittenen Rechtsprechung lösen.

Zu Nummer 14 (§ 124 VwGO)

Durch die Einführung der allgemeinen Zulassungsberufung wird ein wesentlicher Beitrag zur Entlastung der Berufungsgerichte geleistet. Künftig soll nur noch für die Fälle eine zweite Instanz zur Verfügung stehen, in denen eine Überprüfung der Entscheidung erster Instanz aus besonderen Gründen notwendig ist. Da insgesamt die Zahl der Verwaltungsrichter aus finanziellen und personellen Gründen nicht beliebig vermehrbar ist, kommt die Entlastung der Berufungsinstanz auch den erstinstanzlichen Gerichten zugute.

Die Rechtsweggarantie des Artikels 19 Abs. 4 GG wird in der Praxis in einer nennenswerten Zahl von Fällen auch für Rechtsschutzbegehren in Anspruch genommen, deren Unzulässigkeit oder Unbegründetheit offensichtlich ist. Mit dem Erlaß eines Gerichtsbescheides (§ 84 VwGO) ist nur die erste Instanz abgeschlossen.

Eine Berufungsbeschränkung für unproblematische Fälle ist angemessen. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle findet statt, nachdem regelmäßig die Verwaltungsentscheidung in einem zweistufigen Verwaltungsverfahren ergangen ist. Es ist dann eine weitere Instanz ohne Rücksicht darauf, daß die tatsächlichen und rechtlichen Fragen in erster Instanz rechtsstaatlich einwandfrei geprüft und entschieden worden sind, in der Regel entbehrlich. Die Zulassungsgründe, die § 124 Abs. 2 vorsieht, gewährleisten, daß nur die tatsächlich berufungswürdigen Streitfälle in die zweite Instanz gelangen können. Angesichts der Überlastung der Verwaltungsgerichte und der geringen Erfolgsquote der Rechtsmittel spricht eine Güterabwägung zwischen unbegrenzter Einräumung der Berufung einerseits und der Gewährung zeitnahen Rechtsschutzes für die berufungs-

würdigen Fälle andererseits für eine Beschränkung des Rechtsmittels.

Auch durch die Ausgestaltung der Zulassungsberufung werden Zweifel an deren entlastender Wirkung ausgeräumt. Durch die Einführung des Vertretungszwangs vor den Oberverwaltungsgerichten und der Begründungspflicht für die Nichtzulassungsbeschwerde wird ein sinnvolles und straffes Prozessieren vor den Oberverwaltungsgerichten ermöglicht.

Eine zusätzliche Belastung der Verwaltungsgerichte wird durch die Einführung der Zulassungsberufung nicht bewirkt. Es ist zwar richtig, daß die allgemeine Zulassungsberufung den instanzabschließenden Gerichtsbescheid nicht in allen Fällen gestattet. Jedoch bleibt der Gerichtsbescheid in seiner Grundstruktur erhalten. Zudem ist die Bedeutung des Gerichtsbescheids im Hinblick auf seinen tatsächlichen Einsatz zu bemessen. 1989 wurden von allen Verwaltungsgerichten 6 510 Verfahren durch einen Gerichtsbescheid erledigt, das heißt auf jede in der ersten Instanz eingesetzte Richterkraft entfielen durchschnittlich etwa acht Gerichtsbescheide.

Die Einführung der Zulassungsberufung entspricht im übrigen einem Anliegen, das die Bundesregierung selbst bereits in ihren Entwürfen einer Verwaltungsprozeßordnung seit 1982 mehrfach ins Gesetzgebungsverfahren gebracht hatte (Drucksachen 9/1851; 10/3437 und 10/3477).

§ 124 Abs. 1 überträgt die für die Revision geltende Regel auf die Berufung, das heißt es gibt keine zulassungsfreie Berufung mehr.

§ 124 Abs. 2 zählt abschließend die Gründe auf, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Nummern 1, 2 und 4 stimmen mit den Gründen überein, die bereits jetzt in den Fällen der Zulassungsberufung oder der Revision zur Zulassung des Rechtsmittels führen (§ 131 Abs. 3 a. F., § 132 Abs. 2 VwGO). Die im Fünften Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 2. August 1993 (BGBl. I S. 1442) zur Entlastung des Bundesverfassungsgerichts vorgesehene Erweiterung der Zulassungsgründe ist in Nummer 2 bereits berücksichtigt. Zur Klarstellung ist allein Nummer 4 deutlicher gefaßt worden. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, daß die Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter oder die unterbliebene (Rück-)Übertragung vom Einzelrichter auf die Kammer eine Zulassung der Berufung nicht rechtfertigen können. Nummer 3 übernimmt den Zulassungsgrund, der bereits in § 141 Abs. 2 Nr. 3 VwPO enthalten war, wobei die Kriterien maßgeblich sind, die für die Entscheidung durch den Einzelrichter vorliegen müssen (vgl. § 6 VwGO i. d. F. des Rechtspflege-Entlastungsgesetzes). Dieser Zulassungsgrund wird regelmäßig auch dann vorliegen, wenn das Berufungsgericht bei der Prüfung der Nichtzulassungsbeschwerde erkennt, daß das erstinstanzliche Gericht unrichtig entschieden hat. Auch die zulassungsgebundene Berufung kann dem Zweck dienen, die Einzelfallgerechtigkeit zu verwirklichen (vgl. Sendler, DVBl 1982 S. 157, 161).

§ 124 Abs. 3 findet seine Entsprechung im Revisionsverfahren (§ 132 Abs. 3 VwGO).

§ 124 Abs. 4 stellt klar, daß die Berufung nicht zugelassen werden kann, wenn diese bundesgesetzlich ausgeschlossen ist. In diesen Fällen ist allein die Revision möglich (§ 135 VwGO).

Die Vorschrift des § 125 ist § 133 Abs. 3 VwGO und § 131 Abs. 5 bis 8 VwGO in der geltenden Fassung nachgebildet.

Zu Nummer 15 (§§ 125, 125a und 125b VwGO)

§ 125 Abs. 3 sieht im Interesse der Entlastung der Berufungsinstanz einen Begründungszwang vor. Diese Begründungsverpflichtung reduziert den Aufwand für die Bearbeitung einer Nichtzulassungsbeschwerde. Da gleichzeitig ein Vertretungszwang vor den Oberverwaltungsgerichten normiert wird (vgl. § 67 Abs. 1 VwGO i. d. F. dieses Entwurfs), wird ermöglicht, daß der Erfolg einer Nichtzulassungsbeschwerde nicht an mangelnder Rechtskenntnis des Rechtsschutzsuchenden scheitert.

§ 125a orientiert sich zum einen an § 124 Abs. 2 und 3 VwGO in der geltenden Fassung und übernimmt zum anderen im Hinblick auf die Einführung einer Begründungspflicht die Regelung aus dem Revisionsrecht.

§ 125b legt unter anderem eine Sanktion für den Fall der Verfristung der Berufungsbegründungsfrist fest. Es wird damit die für das Revisionsverfahren geltende Regelung übernommen.

Zu den Nummern 16, 18 bis 20 (§§ 125c, 130a, 131 und 145 VwGO)

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen zu der Einführung der allgemeinen Zulassungsberufung.

Zu Nummer 17 (§ 126 VwGO)

Die Regelung in § 126 Abs. 3 ergänzt die Regelung in § 92 Abs. 2 um eine gesetzliche Rücknahmefiktion für die Berufung. Insoweit gelten auch die Erläuterungen zu § 92 (Nummer 10).

Zu Nummer 21 (§ 146 VwGO)

Zu a) Gemäß § 146 Abs. 3 in der geltenden Fassung ist vorbehaltlich einer gesetzlich vorgesehenen Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Berufung oder der Revision die Beschwerde nicht gegeben in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes zweihundert Deutsche Mark nicht übersteigt. Dieser Beschwerdewert wird angemessen erhöht. Der Ausschluß der Beschwerde in wirtschaftlich unbedeutenden Streitigkeiten trägt zur Straffung der Verfahren und zur Entlastung der Beschwerdegerichte bei. Mit der Beschwerde nicht anfechtbare Entscheidungen können, wenn gegen das folgende Urteil die Berufung zugelassen wird, im Berufungsver-

fahren auf Rechtsverletzungen, die das Urteil beeinflussen können, überprüft werden.

Zu b) § 146 Abs. 4 in der geltenden Fassung wird redaktionell an die Einführung der allgemeinen Zulassungsberufung angepaßt; der bisher auf geldwerte Klagen beschränkte Beschwerdewert von eintausend Deutsche Mark wird für die dort genannten Fallgruppen zum allgemeinen Beschwerdewert erweitert und damit Absatz 3 angeglichen.

Zu Nummer 22 (§ 187 Abs. 3)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Einfügung einer Öffnungsklausel in § 80 Abs. 2 (siehe Nummer 4).

Zu Artikel 2 (Änderung des Flurbereinigungsgesetzes)

Artikel 2 ist eine Folgeänderung zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 67 VwGO).

Die Einführung des Vertretungszwangs in § 67 Abs. 1 VwGO soll einem konzentrierten und rechtskundigen Prozessieren vor dem Oberverwaltungsgericht in Rechtsmittelverfahren dienen. Damit soll aber nicht der generelle Vertretungszwang auch in den Verfahren eingeführt werden, in denen das Oberverwaltungsgericht erste gerichtliche Instanz ist und in denen es in der Hauptsache um fachliche Fragen, nicht um prozessuale Probleme geht.

Die Möglichkeit der Wahl zur Vertretung vor dem Flurbereinigungsgericht hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Da die Teilnehmergemeinschaft zwar eine juristische Person des öffentlichen Rechts bzw. Behörde im Sinne von § 67 Abs. 1 Satz 3 VwGO darstellt, aber nicht mit Beamten oder Angestellten mit Befähigung zum Richteramt besetzt ist, entfällt für sie auch das Behördenprivileg, so daß hierfür die Regelung einer Ausnahme zum Vertretungszwang erforderlich ist.

Insoweit wird auch der Gedanke der Regelung in § 147 FlurbG aufgenommen, der der Tatsache Rechnung trägt, daß ein Flurbereinigungsverfahren auch gegen den Willen der Betroffenen angeordnet werden kann. Dieser Personenkreis soll vor einer unangemessenen Kostenbelastung geschützt werden.

Zu Artikel 3 (Überleitungsvorschriften)

Artikel 2 Abs. 1 des Entwurfs sieht für Verfahren, in denen die anzufechtende Entscheidung auf eine mündliche Verhandlung ergeht, die Anwendung der bisherigen Vorschriften für die Zulässigkeit der Berufung und der Revision vor, wenn die mündliche Verhandlung vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts geschlossen worden ist (erster Spiegelstrich). Auf den Zeitpunkt der Verkündung der anzufechtenden Entscheidung kommt es nicht an. Dadurch wird vor allem sichergestellt, daß in Verfahren, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts anhängig sind, über die Zulassung der Berufung mündlich verhandelt werden kann, ohne daß eine Wiedereröffnung einer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits geschlossenen mündlichen Verhandlung erforderlich wird.

Für die übrigen Fälle, in denen eine Entscheidung nicht auf eine mündliche Verhandlung hin ergeht (§ 101 Abs. 2 VwGO), stellt der Entwurf auf den Zeitpunkt ab, zu dem die Geschäftsstelle zum Zwecke der Zustellung die anzufechtende Entscheidung an die Parteien hinausgegeben hat. Von diesem Zeitpunkt an hat das Gericht keine Einwirkungsmöglichkeit mehr auf die Entscheidung. Er entspricht daher in seiner prozessualen Wirkung dem Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung (BGH, NJW 1976, 1454/1455 zu § 128 Abs. 2 ZPO a. F.; BVerwG, DÖV 1977, 370/371).

Absatz 2 enthält die erforderlichen Übergangsvorschriften für die Zuständigkeit des Gerichts sowie für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen gegen Verwaltungsakte und gegen gerichtliche Entscheidungen, soweit nicht Absatz 1 anwendbar ist. Die Absätze 3 und 4 sehen Übergangsvorschriften für die Prozeßvertretung und für die Einführung einer Fünfjahresfrist im Bereich des Normenkontrollantrags nach § 47 VwGO vor.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Artikel 4 legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes fest.

Er sieht vor, daß die Neuregelungen nach einer angemessenen Vorbereitungszeit in Kraft treten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmt mit dem Bundesrat überein, daß die Möglichkeiten, die Verfahrensabläufe in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu straffen, um einen ökonomischen Einsatz des vorhandenen Personals zu ermöglichen, angesichts der starken Belastung ausgeschöpft werden müssen. Sie stimmt den Vorschlägen des Entwurfs deshalb inhaltlich weitgehend zu.

Entsprechend den Koalitionsvereinbarungen für die 13. Legislaturperiode bereitet die Bundesregierung derzeit den Regierungsentwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vor. Im Hinblick darauf sieht sie derzeit davon ab, zu den Vorschlägen im einzelnen Stellung zu nehmen.

Bund, Länder und Gemeinden werden durch den Gesetzentwurf nicht mit Kosten belastet. Die Wirtschaft ist nicht betroffen. Auswirkungen auf Einzelpreise, das allgemeine Preisniveau und das Verbraucherpreisniveau sind daher nicht gegeben.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333